



**RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 20 november 2008 (24.11)
(OR. fr)**

**15319/1/08
REV 1**

LIMITE

**CRIMORG 184
AVIATION 255
DATAPROTECT 86**

NOTA

van:	het voorzitterschap
aan:	het COREPER/de Raad
Betreft:	Voorstel voor een kaderbesluit van de Raad over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor wetshandavingsdoeleinden - Verslag over de thematische besprekingen juli - november 2008

Tijdens zijn zitting van 25 juli 2008 heeft de Raad, die daarmee bevestigde vastbesloten te zijn vooruitgang te boeken met de lopende werkzaamheden over de Europese PNR-regeling, het voorzitterschap gemandateerd om:

- in de voorbereidende Raadsinstanties uitvoerig thematisch overleg te voeren met het oog op de geleidelijke vaststelling van de eigenschappen van een mogelijk toekomstig Europees PNR-systeem dat zou kunnen voldoen aan de daaraan te stellen eisen;
- er actief naar te streven het Europees Parlement bij het debat te betrekken, en de met de bescherming van de fundamentele rechten en de gegevensbescherming belaste autoriteiten en de actoren van de sector om bijdragen te vragen;
- hem tijdens zijn zitting van 27 en 28 november verslag uit te brengen over de bereikte resultaten.

In het verslag hieronder volgt een beknopt overzicht van de verrichte werkzaamheden en de geboekte vooruitgang.

Het voorzitterschap wenst erop te wijzen dat het dankzij de gevolgde methode mogelijk gebleken is een omvangrijke hoeveelheid gegevens bijeen te brengen en te analyseren, en geleidelijk te komen tot een gezamenlijke opvatting van wat er op politiek, juridisch en operationeel niveau nodig is. Op een aantal punten zijn aanzienlijke resultaten geboekt. Evenwel moet op bepaalde (belangrijke) vragen nog nader worden ingegaan. De geboekte vorderingen tonen aan dat bij het vervolg van de besprekingen dezelfde collegiale, geleidelijke en pragmatische werkwijze moet worden gevolgd.

Het voorzitterschap verzoekt de Raad om op basis van dit verslag de hiernavolgende evaluaties en oriëntatiepunten goed te keuren:

- 1) de gevolgde methode heeft geleid tot een steeds nauwkeuriger inzicht in het potentiële nut en de wezenlijke eigenschappen van een Europees PNR-systeem waar het erom gaat operationele doeltreffendheid te verzoenen met het respect voor de grondrechten van de burgers in het algemeen, en het recht op de bescherming van hun persoonsgegevens in het bijzonder;**
- 2) het door het voorzitterschap opgestelde verslag bevat oriëntatiepunten voor het vervolg van de werkzaamheden;**
- 3) de voorbereidende Raadsinstanties wordt opgedragen om met het oog op een latere besluitvorming, op basis van de reeds bereikte resultaten alle onopgeloste vragen op juridisch en operationeel gebied verder te bespreken;**
- 4) parallel hieraan zal de dialoog met het Europees Parlement, en, in de lidstaten, met de nationale parlementen en de betrokken bedrijven worden voortgezet;**
- 5) de voorbereidende instanties zullen over de vorderingen bij de werkzaamheden en het overleg regelmatig verslag uitbrengen aan het Coreper of aan de Raad, naargelang van het geval.**

EUROPEES PNR

- VERSLAG OVER DE THEMATISCHE BESPREKINGEN JULI - NOVEMBER 2008

De werkzaamheden van de Multidisciplinaire Groep (MDG) hebben plaatsgevonden tijdens drie vergaderingen die respectievelijk gewijd waren aan het verzamelen van gegevens, aan het benutten daarvan en aan de bescherming van de luchtvaartpassagiers. Teneinde gezamenlijk geleidelijk meer zicht te krijgen op wat de wezenlijke eigenschappen van een Europees PNR-systeem zouden kunnen zijn, konden de delegaties op basis van discussiestukken over al deze thema's hun ideeën en argumenten uitwisselen en met elkaar confronteren. Alle vertegenwoordigers van alle aanwezige partijen kregen uitgebreid de gelegenheid het woord te voeren (deel I), waarna bij het opstellen van de aan de Raad JBZ gepresenteerde voorlopige conclusies ruimschoots met hun standpunten rekening gehouden is (II).

(I) Tijdens het overleg kon veel nuttige informatie worden verzameld.

(a) de door de Multidisciplinaire Groep (MDG) gehouden hoorzittingen

• Luchtvaartbedrijven

Aan het woord zijn geweest de belangrijkste beroepsorganisaties van de luchtvervoerders, zowel op internationaal niveau (de IATA, 280 luchtvaartmaatschappijen die 95% van het wereldluchtverkeer vertegenwoordigen) als op Europees niveau (de AEA, waarin 31 Europese maatschappijen samenwerken), alsmede vertegenwoordigers van de twee grote bedrijven die voor rekening van de luchtvervoermaatschappijen PNR-gegevens beheren: AMADEUS, boekingscentrale en SITA, bedrijf voor informaticadiensten voor luchthavens.

De bedrijven maakten melding van de groeiende belangstelling die de met grensbewaking en openbare veiligheid belaste instanties overal ter wereld voor PNR-gegevens aan de dag leggen. De eisen in verband met het doorgeven van deze gegevens verschillen van staat tot staat. In dit internationale verband zouden de bedrijven graag de steun van de Europese Unie krijgen om de verplichtingen die hun worden opgelegd, zo ver dit enigszins mogelijk is te harmoniseren, zulks teneinde de kosten voor de wettelijke verantwoordelijkheden die hun worden opgelegd, te beperken tot hetgeen strikt noodzakelijk is.

Uit de hoorzittingen is gebleken dat de bedrijven, en vooral hun tussenpersonen, inzake het beheer van reisgegevens reeds over een zeer grote ervaring beschikken. Naarmate het gebruik van PNR-gegevens zich over de wereld verbreidt, wordt de technologie aangepast en kunnen de kosten dalen. Aldus getuigden de dienstverleners dat een 100% "push"-methode voor welke luchtvaartmaatschappij dan ook technisch perfect haalbaar is en dat de gegevens van de in de EU transiterende internationale passagiers aan alle lidstaten kunnen worden doorgegeven.

De kosten voor de luchtvaartondernemingen voor de overdracht van de PNR-gegevens aan de overheid kan al naar gelang de technische invulling worden geschat op 10 à 20 eurocent per verkocht vliegticket. Hoe meer deze technische aanpak voor een geheel aan overdrachten wordt geharmoniseerd, hoe sterker de kosten kunnen worden beperkt.

- **EU-coördinator voor terrorismebestrijding**

De heer Gilles de Kerchove gaf, namens de terrorismebestrijdingsdiensten die hij hierover had geraadpleegd, de verklaringen van die diensten weer. Hierbij kwam naar voren dat noch in Europa, noch elders in de wereld aan het nut van PNR op dit gebied kan worden getwijfeld, zulks enerzijds omdat terroristen juist als ze een grens passeren kwetsbaar zijn, en anderzijds vanwege de bijzondere en volledig specifieke mogelijkheden die het instrument PNR biedt.

Om evidente redenen kunnen noch de verzamelde cijfers, noch de toegepaste actiemethoden openbaar worden gemaakt. De coördinator heeft er evenwel op willen wijzen dat het, in een internationale context waarin het aantal landen met een PNR-systeem snel toeneemt, zowel politiek als operationeel in het belang van de Unie is onverwijld een dergelijk systeem in te voeren.

- **PNR-specialisten bij de politie- en douane instanties**

Voortbouwend op de presentaties die reeds in de eerste helft van 2008 hebben plaatsgevonden, met name door de Australische, de Canadese en de Noord-Amerikaanse autoriteiten, heeft de Multidisciplinaire Groep zich met een aantal zeer gedetailleerde vragen gericht tot diverse met veiligheid belaste diensten, en zich zo verder geïnformeerd over de noodzaak, de voorwaarden betreffende de manieren van verzamelen en de mogelijkheden tot benutting van PNR-gegevens. Aldus werd geluisterd naar operationele diensten van het Verenigd Koninkrijk waaronder de in dat land reeds actieve databanken voor PNR-gegevens vallen; naar die van de Franse douane, naar die van de Deense nationale politiediensten en inlichtingendiensten; en die van de Belgische gerechtelijke politie, die PNR-gegevens gebruikt in het kader van proactieve maatregelen binnen het kader van de nationale wetgeving.

Al deze diensten hebben verklaard dat PNR-gegevens zeer waardevol zijn bij het bestrijden van talrijke vormen van zware criminaliteit, in het bijzonder diegene die aan het licht kunnen komen bij het oversteken van de grens (activiteiten in verband met terrorisme, handel in drugs en alle soorten illegale producten, namaak, mensenhandel, illegale handel in dieren, valse paspoorten, enz.). Er werden talrijke aan de werkelijkheid ontleende voorbeelden gegeven. Er zijn niet altijd statistieken beschikbaar die de vraag naar "het nut van PNR" kunnen beantwoorden. De Franse douane heeft evenwel formeel opgemerkt, dat, met jaarlijkse schommelingen, tussen de 60 à 80% van de jaarlijkse vangst aan verdovende middelen op de internationale luchthavens van Parijs (ongeveer twee ton per jaar) rechtstreeks te danken is aan PNR.

Alle deskundigen die het woord voerden achtten het begrip georganiseerde criminaliteit ontoereikend om alle bestreken inbreuken te omschrijven, en ongeschikt vanwege het feit dat het "georganiseerde" karakter van de inbreuk niet onmiddellijk kan worden vastgesteld en pas in een latere fase van het onderzoek kan blijken. Voorts verstrekten zij waardevolle informatie over de oprichting van eenheden die gespecialiseerd zijn in het benutten van dit bijzondere instrument (passagiersinformatie-eenheden (PIU)), over het mogelijke verloop van de risicoanalyse en over de contacten tussen deze eenheden en de met controle en onderzoek belaste diensten.

- **Het Bureau voor de grondrechten**

Het advies van het Bureau voor de grondrechten, dat op initiatief van het voorzitterschap was gevraagd naar aanleiding van de bespreking van de Raad van 25 juli 2008, is in de MDG besproken. Deze heeft zich beijverd om alle elementen bijeen te brengen waarmee nu reeds, tijdens de reflectiefase, aan de uiterst nuttige aanbevelingen van het Bureau gevolg kan worden gegeven.

Zo werden er toelichtingen en bewijzen verzameld die de noodzaak van de geplande maatregel kunnen staven, aangezien deze niet op theoretische wijze, maar op basis van opgedane ervaring dient te worden beoordeeld, en die kunnen aantonen dat de maatregel evenredig is met de ermee beoogde doelen; er werd bepaald welke elementen in definities moeten worden opgenomen teneinde de noodzakelijke rechtszekerheid in verband met de maatregel te garanderen (de misdrijven die eronder vallen, de wijze waarop de gegevens worden benut, profilering, enz.); er is bijzondere aandacht besteed aan voorlichting van de passagiers en vrijwaring van de grondrechten, in het bijzonder middels het verstrekken van voldoende procedurele waarborgen. Indien deze aanbevelingen worden gevolgd is het gevaar van discriminatie, en met name die op etnische of religieuze gronden, afgewend.

- **Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming**

De heer Peter Hustinx is in de MDG aan het woord gekomen om de inhoud van zijn advies in herinnering te brengen en de werkgroep extra aanbevelingen te doen. Hij is regelmatig van het verloop van de werkzaamheden op de hoogte gehouden opdat hij alle door hem noodzakelijk geachte opmerkingen en voorstellen zou kunnen voorleggen. Harerzijds heeft de groep zich beijverd om in deze fase van haar besprekingen maximaal op de gestelde vragen en de geuite bezwaren in te gaan.

Veel werk is verricht wat betreft het verduidelijken en homogeen maken van de toe te passen regels voor de bescherming van gegevens, en het omschrijven van specifieke, in het instrument vast te leggen regels die met name moeten waarborgen dat de aan het gebruik van PNR-gegevens gestelde grenzen strikt worden nageleefd.

(b) De medewerking van het Europees Parlement

Het Franse voorzitterschap heeft de bevoegde instanties van het Europees Parlement regelmatig en tot in detail op de hoogte gehouden van het voorgenomen werkprogramma en de bereikte resultaten. Het heeft zich ter beschikking van deze instanties gesteld om eventuele vragen te beantwoorden en om in onderling overleg te kunnen werken. Het onderhavige verslag zal ook aan het Parlement worden toegezonden.

Deze aanpak heeft resultaat opgeleverd, en moet dus worden voortgezet. Het Europees Parlement heeft het advies, waarom het op 10 december 2007 is verzocht, nog niet uitgebracht; niettemin heeft de commissie LIBE na een mondelinge vraag aan de Europese Commissie tijdens de plenaire zitting van 20 oktober 2008 een ontwerp voor een "slotresolutie" opgesteld (die zal worden aangepast na de stemming in de commissie LIBE op 17 november 2008).

Van zijn kant heeft het voorzitterschap er eveneens zorg voor gedragen de door de Europese parlementsleden overgebrachte, gegronde vragen aan de delegaties door te geven. Aldus heeft de Raad JBZ tijdens zijn zittingen van juli en oktober 2008 opgemerkt dat over de vragen aan welke behoefte dit instrument tegemoet komt, hoe de gegevens worden gebruikt, en welke bijzondere bescherming voor deze gegevens dient te gelden, een uitvoerige dialoog met het Europees Parlement en de nationale parlementen dient plaats te vinden.

(II) Overzicht van de bereikte resultaten

Deze resultaten behelzen tevens de bevindingen van het overleg dat tijdens de eerste helft van 2008 onder het Sloveense voorzitterschap heeft plaatsgevonden.

(a) Over de behoefte aan en het nut van een Europees PNR-instrument

- Het PNR-instrument biedt unieke mogelijkheden. Gezien de bijzondere aard van de informatie die PNR-gegevens bevatten (alle gegevens voor de boeking van een reis) en de mogelijkheid ruim voor de landing van de vlucht hierover te beschikken, vullen ze de overige bestaande onderzoeks- en controle-instrumenten aan zonder ze te overlappen. De bewerking van de gegevens maakt het mogelijk specifieke informatie te verkrijgen over de werkwijze van criminelen, zoals de routes en de frequentie van hun verplaatsingen, de gegevens betreffende de aankoop van de vliegtickets (reisbureau, betalingswijze, verwijzing naar een kredietkaart, gezamenlijke aankopen, enz.) en de secundaire aspecten van de reis (hotelreservering, autohuur enz.). Hiermee kunnen misdrijven worden opgespoord aan de hand van verdachte gedragingen, kunnen van misdrijven verdachte personen worden teruggevonden en kunnen banden tussen een persoon en een bekende crimineel of verbanden tussen een persoon en een bepaalde criminele affaire, worden aangetoond.

Het opzetten van een PNR-databank biedt zowel de mogelijkheid tot het uitvoeren van een gedragsanalyse in het criminele milieu, aan de hand waarvan de criminaliteitsrisico's die op bepaalde vluchten aanwezig zijn, kunnen worden beoordeeld, als de mogelijkheid om er gegevens aan te ontlenen ten behoeve van het onderzoek van de inlichtingendiensten, de douane, de politie en het openbaar ministerie. Hierbij kunnen, met het oog op preventie van criminaliteit en het opsporen van gepleegde of voorbereide misdrijven, de inlichtingen die het bestand bevat proactief worden benut. Zo'n bestand kan, door verwerking achteraf van de gegevens die men heeft kunnen bewaren, ook bijdragen tot het oplossen van onopgehelderde misdrijven.

Vastgesteld kon worden dat de vertegenwoordigers van de bevoegde diensten die over ervaring op het gebied van PNR beschikken, het ongeacht hun specialisme op dit punt vergaand met elkaar eens zijn. Opgemerkt zij dat de lopende besprekingen over het Europese PNR een spontane reactie hebben uitgelokt van de kant van de Raad van Europa, wiens met de veiligheid op de luchthavens belaste instantie haar volledige steun aan het ontwerp van een Europees PNR-instrument heeft toegezegd omdat volgens de 110 deskundige leden van deze groep de PNR-gegevens nu reeds van groot nut zijn ¹.

• **De PNR-gegevens hebben in Europa reeds hun sporen verdiend.** Ze worden in het raam van de bestaande wetgevingen al vele jaren in de gehele Europese Unie gebruikt. Zo wordt er door de douanediens ten op de luchthavens in ruime mate gebruik van gemaakt. Uit de ervaring van de douanediens ten blijkt het duidelijke nut van de PNR-gegevens bij met name de strijd tegen de mensenhandel, de smokkel van verdovende middelen en namaakgoederen, enzovoort. Deze doeltreffendheid wordt op Europees niveau erkend en vormt het onderwerp van overleg in de Groep douanesamenwerking, over onder meer de ontwikkeling van gezamenlijke methodes voor risicoanalyse.

Ook de ervaring van de politiediensten in de Unie ontwikkelt zich, zij het dat dit proces, afhankelijk van de geldende nationale wetgeving, anders verloopt. Reeds in drie lidstaten maakt het interne recht de instelling van een databestand met PNR-gegevens mogelijk. Ten minste drie andere lidstaten hebben, in een meer of minder gevorderd stadium, een soortgelijke wetgeving in voorbereiding. In de meeste lidstaten is er nog geen bestand met PNR-gegevens ingesteld, toch niet op permanente basis. In een aantal lidstaten maakt de nationale wetgeving het echter reeds mogelijk via aan de luchtvaartmaatschappijen gerichte vorderingen proactief of repressief van PNR-gegevens gebruik te maken.

Behalve dat de instelling van een gegevensbestand ten behoeve van de overheid op nationaal niveau een doeltreffender en beter begeleide benutting van de PNR-gegevens mogelijk zou maken, zou hierdoor ook de gemeenschappelijke veiligheid, met name aan de buitengrenzen van de EU, kunnen worden verbeterd doordat de middelen die per lidstaat beschikbaar zijn, aan alle lidstaten ten goede komen.

¹ Doc. 10949/08 CRIMORG 93.

• **De instelling van een Europees PNR-bestand vormt een alternatief voor steeds verder uiteenlopende nationale oplossingen.** Een snelle totstandbrenging hiervan zou het gemakkelijker maken de toegepaste technische oplossingen in voldoende mate op elkaar af te stemmen en zou de noodzakelijke compatibiliteit tussen de nationale systemen kunnen waarborgen en de uitwisseling van goede praktijken bevorderen. Een Europees instrument op dit gebied zou bijdragen tot een doeltreffende samenwerking tussen de wetshandhavingsautoriteiten in de lidstaten en de toepassing van gezamenlijke normen op het gebied van de bescherming van persoonsgegevens.

• **Het belang van een Europees PNR-systeem gaat verder dan de veiligheidsproblematiek.** Naar de getuigenis van luchtvaartmaatschappijen zelf is de totstandkoming van onderling afgestemde oplossingen van alle 27 lidstaten van de Europese Unie ook in het belang van deze maatschappijen, die thans gehinderd worden door de veelheid aan nationale oplossingen in de gehele wereld.

De vaststelling van een Europees beleid terzake zou ook positieve gevolgen hebben in de betrekkingen tussen de EU en derde landen. Hoe eerder zo'n beleid ontwikkeld wordt, hoe meer invloed de Unie kan uitoefenen op de manier waarop de PNR-gegevens van de Europese burgers tijdens hun internationale reizen worden gebruikt. Dit is des te belangrijker omdat het PNR-instrument met zekerheid niet alleen zal worden toegepast in landen die dezelfde opvatting over grondrechten hanteren als de Europese Unie.

(b) Een consensus tekent zich wellicht af rond de instelling van een gedecentraliseerd systeem dat geleidelijk zou worden ingevoerd; daarbij zou tevens een evaluatie- en herzieningsmechanisme worden ingesteld.

• **Een gedecentraliseerd PNR-systeem.** De gekozen werkhypothese berust op de oprichting van nationale databestanden, die zowel kunnen bijdragen tot de nationale veiligheid als kunnen ingaan op behoeften van andere lidstaten. Het idee om een centraal PNR-systeem op EU-niveau op te richten is door een grote meerderheid van de delegaties afgewezen, en ook de Commissie wenst dit niet, in het bijzonder vanwege de technische ingewikkeldheid van zo'n instrument, die ernstige consequenties zou kunnen hebben voor de veiligheid van de gegevens.

• **Het Europese PNR-systeem kan worden opgericht op het gebied waarop daartoe op dit moment de breedste en duidelijkste consensus tussen de lidstaten bestaat.**

Er lijkt zich een consensus af te tekenen om het luchtvervoer van passagiers tussen de EU en derde landen, met inbegrip van doorreisetappes binnen Europa, onder het instrument te laten vallen. Als doel wordt gekozen het voorkomen, opsporen, onderzoeken, vervolgen en bestraffen van terrorisme en van een aantal andere ernstige misdrijven die omschreven moeten worden op basis van de lijst in het kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel. Deze lijst, die betrekking heeft op 32 soorten criminele handelingen is een belangrijk referentiepunt dat reeds in andere instrumenten van de Unie is gebruikt.

Teneinde lacunes in de collectieve werking van het toekomstige Europese PNR-systeem te voorkomen, verdient **het systematische doorgeven van de PNR-gegevens van alle vluchten die onder de werkingssfeer van het instrument vallen**, de voorkeur boven het selectief verzamelen daarvan, dat beperkt zou blijven tot bepaalde vluchten. Of een gezamenlijk mechanisme van de lidstaten van de EU doeltreffend is, lijkt ervan af te hangen of alle beoogde gegevens in voldoende mate beschikbaar zijn ten aanzien van alle lidstaten en gedurende de gehele in het instrument vastgelegde bewaringstermijn. Om echter de mogelijkheden voor een herziening van deze aanpak niet te blokkeren werd het wenselijk geacht te werken met een geleidelijke invoering en met een herzieningsclausule volgens welke de keuze voor het systematisch verzamelen van de gegevens na enige jaren op basis van de opgedane ervaring opnieuw kan worden bekeken.

De aldus geschetste contouren mogen niet tot doel, noch tot gevolg hebben dat aanvullende keuzen op nationaal niveau, waarbij de mogelijkheden en de eisen van de Europese wetgeving in acht worden genomen, worden uitgesloten. In dit verband zijn als mogelijke doelstellingen aangegeven bestrijding van illegale immigratie en bescherming van de volksgezondheid; de opnemning van het intracommunautaire luchtvervoer in de regeling; de opnemning van andere vervoerswijzen dan het luchtvervoer. Talrijke lidstaten lijken aan deze vrijheid te willen vasthouden; sommige hunner hebben dergelijke keuzes reeds gemaakt en er lijkt geen geldige reden aanwezig waarom zij, wegens de invoering van een Europees PNR-systeem dat in bepaalde behoeften moet voorzien, niet zouden voorzien in andere behoeften die op nationaal niveau zijn erkend.

De gemaakte beleidskeuzes moeten worden beschouwd als een eerste etappe, en moeten worden voorzien van een evaluatie- en herzieningsmechanisme, zodat ze indien nodig kunnen worden aangepast in het licht van de opgedane ervaringen.

(c) De aan de betrokken bedrijven op te leggen technische en financiële eisen moeten beperkt blijven tot het strikt noodzakelijke.

Er wordt van uitgegaan dat luchtvaartmaatschappijen geenszins de verplichting wordt opgelegd gegevens te verzamelen, maar dat ze alleen die gegevens moeten doorgeven die ze in werkelijkheid en tevoren in het kader van hun bedrijfsvoering hebben verzameld.

De gang van zaken bij het verzamelen en overdragen moet maximaal worden afgestemd op de mogelijkheden van de ene partij en op de behoeften van de andere: de lijst van de over te dragen gegevens en de technische protocollen voor het doorgeven moeten volledig actueel zijn, en afgestemd zijn op de door de Internationale burgerluchtvaartorganisatie vastgestelde en door de IATA toegepaste internationale normen. Voorts zouden de gegevens behalve in bijzondere gevallen slechts twee maal worden toegezonden, namelijk 48 uur voor het vertrek van de vlucht, en vervolgens bij de beëindiging van het inchecken. De doelstelling om alleen met de push-methode te werken kan gemakkelijk worden ingebouwd als de maatschappijen zich middels een overgangperiode kunnen voorbereiden. Tenslotte moet er voor de luchtvaartmaatschappijen een enkele, uniforme regeling van kracht zijn voor de bescherming van de gegevens, of deze nu in de commerciële sector worden doorgegeven of voor de overheid bestemd zijn.

(d) De PNR-gegevens moeten worden benut op een doeltreffende, doorzichtige manier die volledig in overeenstemming is met de wet.

• In iedere lidstaat zou er een "passagiersinformatie-eenheid (PIU)" worden opgericht, een overheidsinstantie die de PNR-databank bewaakt en de naleving van de geldende regels waarborgt.

De betrokkenen leken het erover eens te zijn dat de leden van deze eenheid tot een overheidsinstantie in een lidstaat moeten behoren. De eenheid passagiersgegevens moet worden opgevat als een "intelligent" platform, dat is samengesteld uit gespecialiseerde functionarissen die tot taak hebben de met controles en onderzoeken belaste diensten aan de benodigde gegevens te helpen, en hiertoe met deze diensten een zowel nauwe als waakzame relatie te onderhouden. Zo kan de PNR-databank doeltreffend worden benut terwijl ook de traceerbaarheid en de wettigheid van de verrichte bewerkingen kunnen worden gewaarborgd.

Het bewaren van de ruwe gegevens in een beveiligd bestand wordt geacht verre de voorkeur te verdienen boven een oplossing waarbij deze gegevens aan externe ontvangers zouden mogen worden verstrekt. De toegang tot de PNR-databank zou worden voorbehouden aan individueel aangewezen functionarissen, die speciaal zijn opgeleid om dit instrument met inachtneming van alle geldende regels te kunnen benutten. In iedere lidstaat zou worden voorzien in een passende sanctieregeling om inbreuken op deze regels te voorkomen en te sanctioneren.

De nadere bijzonderheden voor de structuur en de plaats van de betrokken eenheden moeten door de lidstaten worden afgestemd op het luchtverkeer, de structuur van de criminaliteit, de organisatie van de misdaadbestrijding op nationaal vlak, en de in iedere lidstaat beschikbare middelen; zo zouden bijvoorbeeld verschillende lidstaten samen een gemeenschappelijke eenheid passagiersgegevens kunnen oprichten en de beschikbare middelen kunnen delen.

• **De precieze verdeling van de verantwoordelijkheden over de "passagiersinformatie-eenheid" en de operationele diensten die bij hun taken van deze gegevens gebruikmaken wordt beschouwd als een primair criterium voor de transparantie van het Europese PNR-systeem,** en is bepalend voor de vraag of aan de eisen inzake de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van persoonsgegevens wordt voldaan.

De lijst van de taken die in dit stadium van het overleg zijn aangegeven, zou gebaseerd zijn op de volgende elementen:

PIU: Verzamelen van de gegevens bij de luchtvaartmaatschappijen; analyse, in real time, van de PNR-gegevens betreffende bepaalde, van tevoren aangewezen vluchten met het doel het risico dat uitgaat van bepaalde passagiers te evalueren; analyse van de gegevens op een later tijdstip voor het bijwerken van de risico-indicatoren; analyse van de PNR-databank, zulks op verzoek van een met een onderzoek belaste bevoegde instantie; overdracht van de resultaten van de analyses aan de bevoegde autoriteiten; uitwisseling van gegevens met de PIU's van de andere lidstaten; registratie van de uitgevoerde analyses en de verkregen resultaten, de ontvangen verzoeken en de verrichte overdrachten; opslag van gegevens.

Bevoegde nationale instanties. Vaststelling van de criteria voor de voorselectie van de vluchten die aan een risico-analyse worden onderworpen; verzoeken aan de PIU om de gegevens op een later tijdstip te analyseren om de risicocriteria bij te werken; specifieke verzoeken aan de PIU om de PNR-gegevens te analyseren in het kader van een bepaald door een lidstaat uitgevoerd onderzoek; specifieke verzoeken aan de PIU om PNR-gegevens te analyseren teneinde in te gaan op een verzoek om samenwerking van een verzoekende bevoegde instantie; ontvangst en wedertoezending van de resultaten aan die instantie; beslissingen betreffende de maatregelen die moeten worden genomen indien een analyse positief is.

• **Er moet een heldere definitie worden gegeven van de gebruiksmogelijkheden van de PNR-databank, in het bijzonder in het kader van proactieve maatregelen.**

Bij de programmatuur voor de benutting van de PNR-gegevens moet worden uitgegaan van twee soorten bewerkingen.

In de eerste plaats gaat het erom een strategische analyse te maken van het risico dat bepaalde passagiers op bepaalde vluchten opleveren. De verrichtingen waaruit deze analyse bestaat, moeten goed worden omschreven, met name vanwege de gewettigde vragen die het begrip "profilering" oproept. In dit verband moet worden opgemerkt dat de praktijkmensen hebben laten weten geen belangstelling te hebben voor zuiver speculatief onderzoek zoals dit in de commerciële sector voorkomt; zij hebben geen behoefte aan dergelijk onderzoek en hebben daarvoor geen tijd.

De procedure voor het analyseren van het gevaar voor terrorisme en misdaad moet duidelijk worden afgegrensd.

Deze analyse berust allereerst op een geautomatiseerde bewerking die moet helpen bij de identificatie van personen die mogelijk een risico vormen binnen de PNR-databank waarvoor de PIU verantwoordelijk is, zulks aan de hand van op objectieve elementen gebaseerde criteria die tevoren door de bevoegde overheidsinstanties van de lidstaten zijn opgesteld en op grond waarvan redelijkerwijs mag worden aangenomen dat de aan de hand van deze elementen geïdentificeerde personen betrokken zijn of zouden kunnen zijn bij de voorbereiding of het uitvoeren van een misdrijf.

Tijdens de vele raadplegingen is voorts gebleken dat de kans op fouten kan worden beperkt indien de identiteit van de betrokkenen wordt nagegaan door registervergelijking met de API-gegevens (gegevens op het paspoort). Daarnaast moet de risicoanalyse kunnen worden aangevuld middels registervergelijking met de internationale, Europese en nationale bestanden van personen of zaken die worden gezocht of tegen wie - respectievelijk waarvoor - de wetshandhavingsautoriteiten een signalering hebben doen uitgaan (gezochte personen, als verdwenen opgegeven personen, minderjarigen zonder toestemming het grondgebied te verlaten, gestolen identiteitsdocumenten....).

De keuze van de luchtverbindingen en de verwerking die ten aanzien van de verschillende vastgestelde risico's moet plaatsvinden, moet zo nauw mogelijk aansluiten bij de behoeften.

Derhalve dient de strategische risicoanalyse hoofdzakelijk gebaseerd te zijn op indicatoren die door de bevoegde diensten zijn afgestemd op de werkelijke kenmerken van de criminaliteit die ze moeten bestrijden. Parallel hieraan is het zeer wenselijk om volgens een nog nader te bepalen werkwijze (zie bijvoorbeeld de ervaring met de douanesamenwerking) in EU-verband verder gezamenlijke methoden en indicatoren te ontwikkelen.

In de tweede plaats dienen specifieke zoekopdrachten te worden uitgevoerd die ten doel hebben het antwoord te vinden op een specifieke vraag in het kader van een onderzoek door de bevoegde instanties.

Hier wordt de analyse uitgevoerd op basis van door deze instanties vastgestelde zoekcriteria. Alleen gegevens betreffende personen die door de analyse zijn aangewezen worden door de PIU aan deze instanties doorgegeven. Al naar gelang van het betrokken verzoek kunnen deze gegevens zowel betrekking hebben op een verdachte persoon als op andere reizigers die banden met die persoon lijken te hebben (het begrip "meereizende")

e) Eerbiediging van de grondrechten/Gegevensbescherming

Uit de verscheidene zeer uitgebreide adviezen die zijn uitgebracht door de Europese en nationale bevoegde autoriteiten, is de behoefte naar voren gekomen om in het instrument de volgende beginselen en regels op te nemen, teneinde duidelijkheid over de toepasselijke beschermingsregeling te scheppen en specifieke aanvullende beschermingen vast te stellen die zijn aangepast aan de aard van het PNR-instrument.

• **De oplossing van het exclusief gebruik van de push-methode kan gemakkelijk worden gekozen, met een aanpassingsperiode voor de maatschappijen.**

• **De lijst van de over te dragen gegevens kan beperkter zijn dan in het oorspronkelijke voorstel, aangezien de handhaving van de elementen betreffende niet begeleide minderjarigen waarvan daarin sprake was, niet nodig is geacht.**

• **De op de overdracht van PNR-gegevens door de luchtvaartmaatschappijen toepasselijke beschermingsregeling moet eenvormig zijn.** In de nationale wetgeving moet derhalve in een regeling worden voorzien die gelijkwaardig is aan die welke is vastgesteld voor de omzetting van Richtlijn 95/46, voor alle verwerkingen van PNR-gegevens door luchtvaartmaatschappijen zonder onderscheid tussen commerciële doeleinden en wetshandavingsdoeleinden.

• **De bescherming van op nationaal niveau verwerkte gegevens moet worden aangepast aan het minimumniveau volgens de toepasselijke normen van de Raad van Europa:** elke lidstaat zorgt voor een adequaat gegevensbeschermingsniveau in zijn nationale wetgeving dat ten minste correspondeert met het niveau dat voortvloeit uit het Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens van de Raad van Europa van 28 januari 1981 en, voor de lidstaten die het geratificeerd hebben, het Aanvullend Protocol van 8 november 2001 bij dat Verdrag, en houdt rekening met Aanbeveling nr. R(87) 15 van het Comité van ministers van de Raad van Europa van 17 september 1987 tot regeling van het gebruik van persoonsgegevens op politieel gebied.

• **De staten moeten voorzien in middelen voor externe controle door onafhankelijke instanties** (zie de artikelen 11h en 11i van het huidige ontwerp).

• **Bij de uitwisselingen van PNR-gegevens tussen lidstaten moeten de voorschriften van het kaderbesluit over gegevensbescherming worden geëerbiedigd** (moet nog worden aangenomen en bekendgemaakt). Benadrukt is dat moet worden verwezen naar dit kaderbesluit, onder meer vanwege de voorwaarden die daarin aan de doorgifte van gegevens aan derde landen worden gesteld. Deze voorwaarden zouden overigens worden overgenomen in het Europees instrument om op de uitwisselingen van analytische gegevens tussen een lidstaat en een derde land te worden toegepast.

- Een Europees PNR-instrument moet duidelijke regels omvatten om willekeurige en discriminerende verwerkingen uit te sluiten. Er moet duidelijk worden gesteld dat bij het nemen van een besluit een menselijke tussenkomst noodzakelijk is en dat het bijgevolg uitgesloten is om uitsluitend op basis van automatische verwerking van PNR-gegevens tot een besluit te komen dat voor een persoon nadelig kan zijn. Risicobeoordelingen mogen, vanzelfsprekend, niet worden gebaseerd op ras of etnische afstamming, godsdienstige of politieke overtuiging, lidmaatschap van een vakbond, gezondheid of seksuele gerichtheid van de betrokkene. Evenmin mogen dergelijke elementen het uitgangspunt voor een onderzoek vormen (zie de artikelen 3, lid 4, 4, lid 6, en 11 bis van het huidige ontwerp).

- Dit instrument moet tevens voorzien in:

- **de stelselmatige controle door de PIU van de wettigheid van de ontvangen verzoeken,** vóór het antwoord aan de verzoekende instanties;

- **de strikte traceerbaarheid van alle toegangen tot de PNR-databank, alle analyses en alle verrichte overdrachten;**

- **het wissen of de correctie van gegevens die onjuist of onvolledig blijken te zijn** (verplichting inzake het middel);

- **het wissen van het resultaat van de risicoanalyses door de PIU,** zodra deze resultaten aan de bevoegde autoriteiten zijn overgedragen, behalve wanneer bewaring gerechtvaardigd is in het belang van de passagiers (verwijdering van "valse positieven");

- **de totstandbrenging in elke lidstaat van een stelsel van passende sancties** in geval van inbreuk op de gegevensbeschermingsvoorschriften.

- **beveiliging van gegevens:** er moet worden gezorgd voor een degelijk systeem (zie artikel 12, dat kan worden aangevuld met bepalingen die een toereikende beveiliging van de gebouwen van de PIU garanderen).

- **voorlichting van luchtvaartpassagiers, hun recht op toegang tot en rectificatie van hun gegevens, op vergoeding en op toegang tot de rechter** (zie artikelen 11 ter tot en met 11 octies van het huidige ontwerp-instrument). Het dispositief zou transparanter worden door het nemen van twee aanvullende maatregelen: voorlichting van het publiek door affichering in de luchthavens (voorlichting ten laste van de overheid, te onderscheiden van die welke reeds door de luchtvaartmaatschappijen aan hun klanten wordt verstrekt), en door het opstellen van een Europese gids betreffende het recht op toegang van passagiers.

(III) Belangrijkste onopgeloste punten

De punten die nog niet of ontoereikend zijn behandeld moeten verder worden besproken. Een aantal van deze punten is aangegeven in de verslagen van de vergaderingen van de MDG. Het voorzitterschap meent dat, gezien het belang ervan, drie punten waarover de besprekingen thans goed vooruitgaan, een vermelding in dit verslag verdienen. Daarnaast moet nader worden ingegaan op het probleem van de overdracht van gegevens aan derde landen.

(a) Gevoelige gegevens

Met betrekking tot dit punt is gedebatteerd over de vraag inzake de benutting van bepaalde gevoelige inlichtingen die door de luchtvaartmaatschappij in het PNR-dossier van een luchtreiziger kunnen worden opgenomen om zijn comfort aan boord van het vliegtuig te verhogen, en waaruit een bepaalde religieuze gezindte of een gezondheidstoestand kunnen worden afgeleid. Er is op gewezen dat, indien ervoor gekozen wordt de benutting van deze gegevens volledig uit te sluiten, onmogelijk van de luchtvaartmaatschappijen kan worden gevraagd dat ze deze gegevens zouden wissen zonder de technische en financiële eisen die aan de luchtvervoermaatschappijen worden gesteld, daardoor aanzienlijk te vergroten. Deze inlichtingen kunnen in de praktijk niet geautomatiseerd worden verwerkt. Derhalve zou, de uitsluiting van het gebruik moeten gebeuren door binnen de passagiersinformatie-eenheid tot een individuele uitwissing of afgrendeling over te gaan.

Opgemerkt is dat, hoewel het gebruik van gevoelige gegevens in beginsel verboden is, het traditioneel wel legitiem wordt geacht in het kader van een strafrechtelijk onderzoek een met redenen omkleed gebruik ervan toe te staan indien de informatie die eruit kan worden afgeleid, kan bijdragen tot een oplossing van het onderzoek of de betrokkene van alle verdenking kan zuiveren. Indien deze redenering ten aanzien van PNR-gegevens wordt gevolgd, dan dient het gebruik van de zogenaamde gevoelige gegevens aan strikte voorwaarden te worden gebonden.

(b) Bewaringstermijn van de gegevens bij de eenheid persoonsgegevens

Gebleken is dat moeilijk overeenstemming kan worden bereikt over een geharmoniseerde bewaringstermijn in alle 27 lidstaten. De voorgestelde werkwijze heeft een verplichte bewaarperiode opgeleverd, waarmee in voldoende mate aan de behoeften van de Europese samenwerking tegemoet kan worden gekomen, terwijl tegelijk een maximum voor de toegestane bewaringstermijn wordt ingesteld teneinde aan de eisen inzake gegevensbescherming te voldoen.

Op basis van verkennende besprekingen in de MDG is gebleken dat de verplichte bewaringstermijn gemakkelijk kan worden vastgesteld op ongeveer drie jaar, terwijl een extra bewaringstermijn van 3 tot 7 jaar mogelijk dient te zijn. Zo zou de totale bewaringstermijn tussen de 6 en de 10 jaar schommelen.

(c) Het doorgeven van "massa's" gegevens

Voor het eerst werd nader ingegaan op de bijzondere kwestie van het doorgeven van "massa's" uit het PNR-bestand afkomstige gegevens, een zaak waaraan de nodige aandacht dient te worden geschonken. Erkend is dat er allereerst een duidelijke definitie nodig is van het begrip "massa's" PNR-gegevens. Het gaat namelijk niet zozeer om de hoeveelheid van de betrokken gegevens, als wel om het feit dat gegevens aan de PNR-databank kunnen worden ontleend in een "ruwe" dan wel "vrijwel ruwe" staat, zonder dat er een precieze bewerking mee wordt uitgevoerd die met een specifiek verzoek overeenkomt. De delegaties neigen er duidelijk toe te bepalen dat een dergelijke overdracht algemeen gezien slechts mag plaatsvinden tussen twee passagiersinformatie-eenheden en in het kader van de Europese samenwerking.
